AU LENDEMAIN DU SOMMET DE RIO
ENVIRONNEMENT-DEVELOPPEMENT

Le rôle des institutions internationales,
des gouvernements et des partenaires
non gouvernementaux

par

Serge ANTOINE

Organisation internationale des experts

Monaco

28 novembre 1992

ENVIRONNEMENT-DEVELOPPEMENT

AU LENDEMAIN DU SOMMET DE RIO

Le rôle des institutions internationales, des gouvernements et des partenaires non gouvernementaux

par

Serge ANTOINE

Le Sommet mondial de Rio de Janeiro, c'est à dire la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, a été - on le reconnaîtra plus tard, si on ne l'a déjà fait, ou pressenti - un événement majeur pour les affaires et la coopération internationales. Pour en juger, il faut se référer au mandat qui a été le sien, hier, et à ses fruits, demain.

Le mandat d'abord.

Ce mandat a été donné par l'Assemblée Générale des Nations Unies le 20 décembre 1988 et le 22 décembre 1989 (Résolution 44228). Les volets qu'elle a demandé d'ouvrir ne couvrent pas tout l'éventail auquel certains se réfèrent pour évoquer les acquis et les manques; ainsi doit on trouver là l'explication des chapitres ce qu'on ne trouve pas dans la Conférence de Rio: celui sur la population, par exemple, ou encore celui sur la ville (où, en l'an 2000, vivront pourtant plus de 50% des habitants de la planète); et ceux que l'on trouve: l'atmosphère, les climats, l'ozone, l'eau douce, les mers et océans, les sols, la santé humaine, la pauvreté.

Depuis le mandat donné, quatre années ont passé. Cinquante mois bien plus remplis que pour toute autre Conférence mondiale. Au plan officiel, quatre réunions préparatoires, de trois mois en tout, dites PREPCOM, ont permis à 178 délégations, dont certaines composées de plus de 50 diplomates et experts, d'adopter, au mot près et à l'unanimité, tous les textes de Rio. Hors les tribunes officielles, des centaines de milliers d'associations, d'élus, de groupement de citoyens ont milité pour le succès de Rio et mis en lui tous leurs espoirs. Ceci est l'une des caractéristiques de ce sommet mondial: sa base est large, très large.

Quant au Sommet de Rio lui-même, en tant qu'évènement, disons que ce fut la plus importante Conférence mondiale à ce jour: 4000 délégués de tous les pays du monde, quelque 120 chefs d'État ou de gouvernement, 9000 journalistes, 760 organisations non gouvernementales réunies en forum parallèle et portées par un large mouvement civique.

Cette Conférence a produit un "Agenda 21" (ou "Programme pour le XXI^e siècle") de 800 pages couvrant 135 programmes (le logement, les transports, l'eau, etc...) qui contient des principes, des orientations et des engagements interpellant les organisations internationales, les Etats, les sociétés civiles; une "déclaration générale" (1) de 27 principes qui s'ajoutent à ceux pris en 1972 par la Conférence de Stockholm, une convention sur les climats et l'effet de serre, signée par 156 Etats, une autre convention sur la biodiversité signée par autant d'États (sauf les États-Unis): deux textes enfin dont l'un sur la forêt, texte attendu, l'autre sur les déserts, non prévu au programme et qui est un "plus"; ce dernier donne un exemple de l'effet de ces textes: il ouvre sur une convention mondiale dont la mise au calendrier international déjà décidée permettra sans doute de mobiliser des crédits internationaux tels que ceux de la Banque mondiale et de renforcer la solidarité mondiale sur ce thème.

*

Bien sûr, ce Sommet de Rio a, comme toutes les Conférences mondiales, des défauts, des ombres, des passifs. Il faut en parler car rien n'est pire, même pour les bonnes choses, de les parer d'excellence absolue.

---

(1) en annexe

D'abord il me semble que cette Conférence n'a pas eu le temps de travailler sur le très long terme. Malgré son titre de premier Sommet du XXI^e siècle, elle a peu fait de prospective et n'a guère dépassé les horizons 2000 et 2010. Elle n'a pas pu totalement - deuxième point - compenser certains handicaps du Sud pour ce genre de réunions: un seul exemple, les ONG du Sud présentes formaient 32% de l'ensemble; celles du Nord 68%. Troisième point, on a regretté que la Conférence n'ait pas travaillé sur la matière de toutes les institutions de Bretton Woods, le GATT (1) par exemple; est-ce là qu'on pouvait évoquer leurs attributions ou encore, par exemple, prendre des décisions de remise de dette, qui relèvent du Club de Paris?

On peut, par contre, à juste titre, déplorer l'insuffisance des engagements financiers; quelques rares interventions ont eu lieu pour évoquer le problème du financement des Nations Unies ou suggérer une "écotaxe" ou, mieux, une redevance mondiale; certains ont profité de la conjoncture pour parler de désarmement, de reconversions et de redéploiements. Mais ce ne fut qu'un premier signal. Et il est vrai que les engagements précis ne dépassent pas les 2 milliards de dollars annuels additionnels en référence aux 70 jugés utiles pour la coopération internationale, sur la base de documents de comptabilité mondiale qui demeurent, il est vrai, bien frustes. Certains ont relevé les envolées ou périphrases des leaders nationaux, plus silencieux ou moins précis sur les engagements financiers. Comme toujours dans ce type de Conférence, on privilégie les objectifs d'avenir par rapport aux moyens que l'on prend pour y parvenir. On privilégie l'état souhaitable, le "synchronique" par rapport au "diachronique", c'est à dire aux cheminements qui séparent le maintenant de l'étape suivante.

Certains enfin (les impatients du "gouvernement mondial") ont regretté que l'on jette à Rio les bases d'un droit international sans sanction et sans Cour de Justice et, d'une manière générale, il est estimé que les obligations de l'Agenda 21 et des conventions sont bien trop vagues. Cette appréciation vient de ceux qui ne mesurent pas les effets en chaîne de la succession des réunions internationales et, ici, de l'"effet Rio".

Voilà pour les ombres ou les regrets.

---

(1) dont les écologistes à Rio ont dénoncé la neutralité, ou pire, certains effets pervers par rapport à l'environnement: ils ont parlé de "gattastrophe".

Mais le Sommet de Rio est une fantastique réussite; la Conférence a répondu bien au-delà des attentes de la Résolution 44 228 des Nations Unies qui a constitué le germe de cette Conférence.

Malgré les Cassandre, elle n'a pas connu de conflit majeur et encore moins de rupture entre le Nord et le Sud, à laquelle beaucoup de médias s'attendaient. Au contraire, elle a révélé que les relations Nord-Sud allaient être, désormais, le fondement de toute action internationale. L'Est-Ouest lui cède la place.

Cette Conférence aura marqué le début de l'ère planétaire, tout autant que le premier homme sur la lune. On ne pourra plus parler d'action internationale, nationale, même régionale ou locale, sans se référer à ce qui est l'avènement d'une gestion planétaire. Le gouvernement mondial, s'il naît un jour, y trouvera ses racines. Mais en tout cas, le système de gestion mondiale, qui est déjà une nécessité, y trouve son acte de naissance. Certes, des éléments étaient déjà en place pour des sujets spécialisés: la sécurité, l'espace, le droit de la mer. Mais pour la première fois, on les relie en "système".

Par dessus tout, cette Conférence a arrimé les concepts, les problématiques et - on peut l'espérer - les actions futures du développement et de l'environnement. Vingt ans auparavant, la Conférence de Stockholm avait été une conférence sur l'environnement, la première du genre. Celle-ci a été une conférence sur l'"écodéveloppement" ou le "développement durable". Certes, la Conférence de Rio doit beaucoup à celle de Stockholm en 1972 (c'est en 1971, dans un petit hôtel de Founex, en Suisse, que des économistes du Nord et du Sud ont ouvert la voie à l'intégration des deux notions), puis au rapport de Mme. Bruntland en 1983 demandé aussi par les Nations Unies. Mais le Sommet de Rio est décisif par lui-même; il a ouvert une nouvelle ère pour le développement et pour l'environnement désormais indissociables. Il change, ce faisant, la définition de l'environnement qui n'est plus un "supplément d'âme" ou un "plus" pour pays riches, mais une clef pour le développement à long terme; les ressources, les échanges, la division du travail, la démographie, sont désormais plus que des points de passage: ce sont des vecteurs de croisement entre environnement et développement. Et la pauvreté, qui concerne plus de deux milliards d'hommes, est au coeur des deux et ne peut plus être ignorée, à l'avenir, dans ce genre de problématique.

Enfin Rio est un considérable moteur; par son existence même, par son niveau de participation, par ses engagements "à effet gigogne", il a créé une dynamique considérable. Rio a été une énorme machine à entraînements multiples plus encore qu'un lieu, un moment, une fabrique de produits finis. M. Maurice Strong, qui en a été le chef d'orchestre, peut en être fier.

*

Rien n'est fini, tout commence. A tel point qu'on pourrait dire qu'il ne faut rien attendre de Rio. Rio ne se commémore pas. Il se cultive. Nous avons tout à faire: rien à célébrer. Rio se jugera dans cinq ans, dans dix ans, dans cinquante ans à ses fruits.

Selon que nous soyons optimistes, c'est à dire convaincus que l'avenir n'est pas rose mais qu'on peut en changer le cours, ou pessimistes, c'est à dire qu'on voit l'avenir en noir et que les faits nous donnent plus tard raison, on aura un jugement différent sur la Conférence de Rio.

Mais l'important, encore une fois, n'est pas de juger mais d'avancer. Avancer avec un tableau global de la planète qu'il fallait bien faire et regarder, en présence de la société politique, en ne se contentant pas de lire une fois par an et en silence les rapports de la Banque mondiale, du World Watch Institute ou du World Resources Institute sur l'état de la planète.

Avancer en surmontant les incertitudes scientifiques qui seront de plus en plus le lot commun des sociétés et des gouvernements de demain. La Déclaration de Rio a d'ailleurs repris, à l'intention des paresseux ou des adeptes du "wait and see", le principe de "précaution" qui appelle à l'action en cas de doute: ce qui n'est pas inutile pour l'ozone ou même pour les climats.

C'est de cette avancée que nous parlerons maintenant. Et, disons-le tout de suite, elle ne se fera, à notre avis, que pour autant que l'on trouvera des partenaires qui reprendront la balle et que l'on examinera les conditions qui leur permettront d'agir ou les inciteront à le faire.

Pour ma part, je vois cinq types de partenaires pour l'après Rio:

- 1 - les organes, institutions ou programmes des Nations Unies
- 2 - les gouvernements
- 3 - les entreprises
- 4 - les organisations non gouvernementales
- 5 - les autorités décentralisées de régions, de provinces, de villes

Très simplement, je reprendrai l'une après l'autre, ces cinq catégories de partenaires en insistant sur la dernière parce qu'elle me paraît capitale.

*

* *

1- La famille des Nations Unies

La famille des Nations Unies, institutions, programmes, organes est celle à laquelle s'adresse environ un bon quart des propositions de la Conférence de Rio regroupées sous le titre d'"Agenda 21". Et c'est heureux qu'il en soit ainsi car l'ensemble de ces institutions doit porter l'action internationale de développement et d'environnement. Et pas seulement une seule: le PNUE (ou Programme des Nations Unies pour l'Environnement) installé à Nairobi, mis en place en 1973 par Maurice Strong et dirigé depuis par le Dr. Mostapha Tolba, certes il a un rôle éminent à jouer et le joue d'ailleurs (c'est à lui que l'on doit l'accord mondial sur l'arrêt des CFC et sur l'ozone à Montréal (1) en 1990). Mais il y a aussi la FAO, l'OMS, le PNUD, la CNUCED, l'UNESCO, etc..., etc... Il est nécessaire que tous ces organes travaillent ensemble et davantage dans l'esprit du développement durable. Il est utile que, deux par deux, les organes se rapprochent comme ils l'ont fait, par exemple, pour les climats et l'effet de serre: le PNUE et l'OMM (dont un enfant commun est le GIEC (ou l'IPCC) groupe scientifique qui a nourri l'organe préparatoire de la convention sur l'effet de serre, présidé par Jacques Ripert. Mais on doit aller plus loin à l'aube du 50^e anniversaire des Nations Unies qui tombe en 1995 et revoir l'articulation de l'ensemble des institutions qui ont tendance (et c'est humain) à se comporter en entités autonomes. L'âge de la communication rapide devrait permettre d'accélérer l'interconnexion entre des entités géographiquement séparées (New York, Genève, Rome, Nairobi, etc...). Mais il faudra la provoquer.

D'ores et déjà M. Boutros Ghali a demandé conseil à quelque six personnalités et annoncera bientôt un premier train de réformes visant à mettre en place, en tout cas, l'une des institutions décidées à Rio: la "Commission pour le développement durable" appuyé par un comité d'experts de haut niveau. Il ne s'agit pas d'une institution spécialisée de plus mais d'un organe préparant la coordination et la synthèse. Elle est essentielle si on l'engage dès le départ sur une bonne voie.

---

(1) Ses protagonistes au niveau ministériel viennent de se réunir à Copenhague.

Il faudra par exemple que cette Commission pour le Développement Durable, dont la première réunion se tiendra à New York en juin 1993, évite de passer tout en revue mais soit invitée à établir un programme d'entraînement, de cinq ans par exemple, en distribuant bien les rôles et en étant précis sur les objectifs à atteindre (et pas seulement sur les domaines): il faut surtout qu'elle énonce clairement les moyens et les étapes de mise en oeuvre de ce qu'elle propose.

2- Les gouvernements

Les 178 gouvernements d'États du monde (dont le nombre augmente chaque année, au fur et à mesure de la dislocation des grands empires) ont un rôle déterminant à jouer: je le chiffrerai à environ la moitié de ce qui est dit dans "Agenda 21".

Il serait faux de croire que la planétarisation à laquelle on assiste diminue le rôle des États. Rio était d'ailleurs, ne l'oublions pas, une conférence d'États. Ce sont les États qui, dans les instances des Nations Unies, jouent un rôle d'administrateurs. Ce sont les États qui, chez eux, assureront ou non la politique de développement durable.

Il serait trop long ici de décrire les domaines prioritaires confiés, pour une bonne part, aux États. Insistons plutôt sur les moyens que l'on a pour inciter les États à être, chez eux, plus actifs et à renforcer la prise en compte de l'environnement et du développement à la fois dans le territoire de compétence des États mais aussi dans leurs actions internationales.

*

Commençons par l'action interne dans les frontières des pays: elle est essentielle pour tous mais plus particulièrement pour ceux des pays qui (pour plus de 50%) ne pratiquent ni la déconcentration, ni la décentralisation. Les États font la loi, ils la font appliquer (même s'il y a là une considérable déperdition). Ils ont les pouvoirs de contrôle de police mais aussi d'incitation et d'exemple.

Mais les États, pour la grande majorité d'entre eux, ne prennent pas le chemin de réussir le passage à l'"éco-économie" et au développement durable. Leurs ministères de l'environnement, qui ne couvrent qu'une part du champ à travailler, sont trop faibles dans la plupart des cas.

Parlons plutôt d'avenir; concernant la plupart des pays en développement en tout cas, deux propositions peuvent, ici, être faites:

- la création dans chaque État d'un groupe de réflexion sur le développement durable, placé auprès du Premier Ministre et prêt à proposer des stratégies évolutives entre maintenant et les dix prochaines années (approche diachronique) et non, comme on le fait trop souvent, un plan d'objectifs. Ces groupes de travail devraient inclure, dans leur mission, le réexamen des politiques de taxes et de subventions qui ne sont pas neutres et dont les effets sont souvent pervers. Ils pourraient aussi travailler sur le financement des politiques d'environnement et de développement durable qui est loin d'être satisfaisant.

- l'élaboration d'un cahier d'action en faveur du développement durable établi en permanence, et pas seulement d'un rapport solennisé une fois par an avec une grande publicité. Ce travail doit être fait sous l'autorité directe du Premier Ministre et non sous celle d'un seul ministre. Ce travail serait communiqué aux Nations Unies et enrichirait la coopération internationale avec plus de sérieux que les rapports nationaux adressés au cours du premier semestre 1992 pour le Sommet de Rio. A la condition qu'on ait le courage de renvoyer leur copie aux États qui auraient simplement adressé un vernis autolaudatif.

*

Les gouvernements n'ont pas seulement un rôle actif chez eux, sur leur territoire, ils participent à la vie internationale par les relations bilatérales: et par l'action multilatérale.

Quant à leur rôle en matière d'accords bilatéraux, il est indispensable que les deux parties de tels accords, généralement annuels, s'accordent pour engager un audit sur les priorités et les équipements choisis, depuis dix ans, par exemple, au regard des objectifs du développement durable et du respect de l'environnement. Un tel coup de projecteur est indispensable car les effets des accords bilatéraux sont, à notre connaissance, souvent peu ouverts à l'environnement ou au développement durable. Il n'y a aucune raison pour que les organismes tels que la Banque Mondiale fassent un examen de leur action et engagent des études d'impact et que la politique des échanges bilatéraux qui, en volume financier, est tout à fait importante (presque 90% de l'action

internationale) soit conçue avec peu d'attention à l'environnement et au bon développement. Peu nombreux sont les pays (les Etats-Unis le sont, par contre) attentifs à l'enjeu d'une révision des choix de la coopération bilatérale.

Poursuivons encore sur le bilatéral.

Les États doivent davantage relier leurs politiques bilatérales à leur politique internationale multilatérale. Ils doivent pratiquer ce que l'on appelle, en jargon diplomatique, le "multi-bi" et bien faire correspondre leurs actions bilatérales aux engagements globaux pris à l'échelle planétaire.

Disons, au passage, à ce propos, que Rio a dénoncé les tentations de "conditionnalité verte" et d'ingérence, c'est à dire d'interventions en tous genres, même médiatiques, sur ce qui se passe chez autrui et, ce, au nom d'un environnement mondial. Les Brésiliens ont souffert, sur la forêt amazonienne, des voix, mal informées souvent en Europe, n'ont pas perçu que les Brésiliens eux-mêmes étaient en train de faire leur mutation par rapport aux politiques menées il y a 10 ou 15 ans. L'ingérence humanitaire peut avoir un sens. L'ingérence verte, surtout sur les ressources, porte des germes de néocolonialisme.

La Conférence de Rio l'a dénoncé clairement; le seul principe de Stockholm qui ait été mot à mot répété dans la Déclaration nouvelle est celui qui concerne la souveraineté nationale.

"Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources conformément à leurs propres politiques en matière d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de veiller à ce que les activités qui relèvent de leur compétence ou de leur pouvoir ne portent pas atteinte à l'environnement d'autres États ou de zones situées au-delà des limites de leur juridiction nationale."

Dans le cadre à la fois de l'action bilatérale et multilatérale, les États ont un rôle décisif à jouer dans l'ampleur et l'efficacité des politiques de solidarité Nord-Sud.

Ils peuvent et doivent exercer un rôle dans les procédures pratiques d'une politique de transferts de technologie et d'appui aux capacités propres de développement durable dans les pays qui, à cet égard, sont encore trop dépendants (c'est le "capacity-building"). Ils doivent aussi s'engager financièrement dans une voie à laquelle les États ont déjà souscrit il y a dix ans (mais sans la mettre en oeuvre) et qui consiste à consacrer plus de 0,7% du PNB à l'aide publique. Si tous les États du Nord le faisaient effectivement,

on disposerait dans les pays du Sud d'environ 65 milliards de dollars supplémentaires; rappelons (je l'ai dit tout à l'heure) que la Conférence de Rio avait établi à 70 milliards de \$ les ressources nouvelles indispensables pour les 135 programmes chiffrés tant bien que mal de l'Agenda 21. Ce point est essentiel dans le succès ou l'échec de Rio.

Certains chefs d'Etat ont pris l'engagement, à Rio, d'atteindre le 0,7% avant l'an 2000. De telles promesses, si elles étaient plus nombreuses, constitueraient la véritable décision financière de la Conférence et apporteraient une réponse à ceux qui - je l'ai dit au début de l'exposé - ont regretté l'insuffisance des engagements pris par le Nord.

Ce point est tellement clef que ce sera l'un des mandats les plus précis à confier à la Commission du Développement durable. Elle devra suivre, jour après jour, les progrès pour les pays qui sont en-dessous de ce seuil, et ceux qui sont en-dessus (1).

Jusqu'ici les engagements des chefs d'État ou celui de leurs délégués à Rio se sont limités à environ 2 milliards de dollars supplémentaires qui, pour l'essentiel, transiteront par la Banque Mondiale et, en particulier, le FEM (GEF) que l'on peut espérer (et cela a été bien dit à Rio) voir reformer pour que les partenaires du Nord et du Sud soient bien autour de la même table et que l'on ait plus de transparence dans les projets soumis et retenus: lorsque l'on fera la réforme, il serait utile de voir comment consacrer une petite part de l'aide sous forme concessionnelle pour la formulation de projets. Le vivier de bons projets est aujourd'hui insuffisant. Enfin, il conviendra, au fur et à mesure de l'augmentation des crédits, d'élargir le champ des domaines finançables: pour l'instant la mer et les eaux internationales, les climats et l'effet de serre, les CFC et l'ozone, la biodiversité, auxquels s'ajoutera, d'ici deux ans sans doute, la désertification.

---

(1) A cet égard, nous venons d'apprendre une mauvaise nouvelle pour les pays scandinaves qui sont pourtant dans le peloton de tête des États: eu égard à la conjoncture, les ministres des finances de Suède et de Finlande (qui en sont à 1% de PNB consacré à l'aide publique internationale) font pression pour ralentir l'effort! On dit aussi que les Pays Bas, en novembre 1992, étaient dans le même cas.

Le problème du financement des programmes décidé à Rio, ne saurait donc se borner à l'évaluation du montant des ressources additionnelles. Les modalités de la coopération internationale pour l'environnement et le développement sont tout aussi déterminantes et il y a beaucoup à dire à cet égard sur les pratiques du système mondial autant que sur celles, plus internes, des pays utilisateurs et des déperditions qu'elles engendrent.

3- Les entreprises

Elles ont été plus présentes à Rio qu'à Stockholm et l'on peut dire que leur ouverture aux préceptes du développement durable et de l'environnement est de plus en plus grande chaque année. Bien sûr, la route est longue. Si certaines entreprises ont déjà réexaminé avec sérieux leur action à la lumière de l'éco-économie, il en existe d'autres qui le font seulement pour se donner une image verte ou d'autres encore dont l'environnement est le métier. Mais le mouvement est en marche. L'important n'est pas le bilan: c'est le mouvement.

Les préceptes de l'Agenda 21 fournissent de nombreuses pistes (1) pour l'engagement des entreprises: économies d'énergie, recyclage, aide aux transferts de technologie, codes de conduite clairs et affichés. Il leur est demandé, par exemple - et ceci serait, à soi seul, une révolution -, de publier chaque année non seulement leurs bilans financiers mais aussi leur bilan au regard du respect de l'environnement et du développement durable.

L'après Rio doit consister d'abord à mieux diffuser rapidement ce qui est demandé: il n'est pas nécessaire de réécrire un nouveau livre après ceux de M. Schmidt Heiney et de la Chambre internationale de Commerce. Il faut prouver le mouvement en marchant, non avec toutes les entreprises du monde, mais avec celles qui se sont déjà engagé à respecter les décisions de Rio: 970 (dont 32 françaises) l'ont fait, au 1er septembre 1992. C'est comme cela, avec les volontaires, que l'on conduira le mouvement par l'exemple et la contagion. Ce même principe du volontariat, nous le retrouverons pour les responsables des villes.

---

(1) on trouvera en annexe l'essentiel des dispositions retenues dans l'Agenda 21 concernant les entreprises

4- Les ONG

Les Organisations Non Gouvernementales ont été, elles aussi, très présentes à Rio. Bien plus en tout cas qu'à Stockholm, il y a vingt ans, à une époque où les ONG étaient encore peu nombreuses dans ces domaines. Le "forum des ONG" à Rio en a rassemblé plus de 760: le forum très coloré de Stockholm, lui, réunissait surtout des jeunes plein d'espoir mais peu d'organisations: pour la plupart, elles n'étaient pas encore nées.

Les ONG ont préparé mais, il faut le dire, un peu hâtivement, sans expérience internationale, une quarantaine de "Traités" par thèmes allant de la brousse au nucléaire. Ce sont plus des intentions qu'autre chose. Les progrès dans la participation des ONG à l'effort planétaire viendront surtout de leur travail, irremplaçable, "à la base", sur le terrain. Il faut les aider là. Mais il faut aussi les aider à travailler à des niveaux plus vastes et, au niveau mondial, leur faire une place afin de mieux les entendre. Ceci est d'ailleurs prévu puisque la Conférence de Rio a demandé qu'elles participent, d'une manière ou d'une autre, à la Commission du développement durable.

Les ONG ont besoin de se rencontrer plus souvent au niveau planétaire. Comment veut-on qu'elles travaillent à cette échelle lorsqu'on sait combien les rencontres sont rares entre ONG des antipodes? En ce sens, l'invitation faite en décembre 1991 par le Président Mitterrand et celle prévue pour septembre 1993 par John Major sont d'utiles contributions pour réduire l'handicap qu'ont les ONG par rapport aux fonctionnaires des Etats, aux dirigeants des entreprises ou aux parlementaires par exemple, qui peuvent prendre l'avion pour un oui ou pour un non et ajuster leurs positions.

L'échelle régionale, (nous y reviendrons pour les villes), est sans doute, pour les ONG, plus accessible que l'échelle planétaire. Sans doute est-ce par cela qu'il faut commencer.

5- Les régions, les villes, les autorités décentralisées

René Dubos (1) disait "think globally, act locally", et il avait raison: le souci planétaire pourrait, si on n'y prend garde, globaliser, centraliser et désincarner l'action: il peut aussi avoir des effets pervers pour l'opinion qui démissionne de sa responsabilisation à partir du moment où les choses se passent au-dessus de sa tête. Le souci de la planète et celui de l'action locale doivent aller de pair (2). La planète ne se cultive pas *per se*: il n'y aura pas ici de culture sans sol. On ne sait pas faire. L'environnement se décline in situ.

*

Le premier niveau d'embrayage est celui des régions du monde - des grandes régions. Agenda 21 s'y réfère, ici ou là, et plus de 40 chefs d'État ont évoqué la nécessité de la coopération régionale. Je le dis d'autant plus volontiers ici que le Prince de Monaco a été de ceux-là, au tout premier rang, en évoquant la coopération méditerranéenne.

Méditerranée, Pacifique, Sahel, Caraïbes, régions de montagne, il s'agit là non des régions au sens classique pour l'ONU qui, en fait, sont des continents, mais des "écorégions" qui ont en commun des conditions géographiques, écologiques en tout cas. Ces "écorégions" de voisinage permettent de fixer en commun des objectifs, d'affiner la surveillance et de développer des solidarités. Aujourd'hui les structures internationales ne leur accordent pas suffisamment d'importance: il serait très utile d'encourager cet échelon, un peu à la manière dont le PNUE a ouvert la voie avec ses "programmes de mers régionales". Une vingtaine d'écorégions du monde pourraient être les pilotes de l'action planétaire. Dans chaque écorégion, autour d'une volonté des États riverains, des forces vives et des institutions peuvent se brancher et engager une véritable synergie. C'est le cas, par exemple, pour les banques internationales et régionales: en Méditerranée, où on assiste à cette conjonction, depuis trois ans, avec la Banque Mondiale et la Banque européenne

-
- (1) René Dubos était, en 1972, à Stockholm avec Barbara Ward, Buckminster Fuller, Margaret Mead et quelques autres, un des piliers intellectuels de la Conférence.
- (2) Cela est si vrai que nous venons de lancer un concours "Ma région la planète" destiné à récompenser les articles de presse où l'on fait le lien entre ce que l'on peut faire localement et ce qui est bon pour la planète. Les éditeurs européens ont été très actifs et la Communauté européenne a reçu 1600 articles!

d'investissement. C'est le cas aussi pour des composantes professionnelles de la société civile qui peuvent utilement se constituer en "réseaux". En Méditerranée encore (puisque nous y sommes), on citera le réseau des 100 sites du patrimoine méditerranéen, le réseau des Chambres de Commerce (l'Ascame), le réseau des villes (MED Cités), le réseau des responsables de parcs et de réserves (Medpan) qui est d'ailleurs né ici même à Monaco, le réseau des responsables de l'eau (IME).

La Méditerranée pourrait être érigée, avec ses 18 Etats riverains, comme région test pour l'environnement et le développement durable.

Je mets beaucoup d'espoir dans cette démultiplication régionale de l'effort planétaire que je vois progresser d'année en année. Par exemple, pour une autre "écorégion" du monde, nous nous sommes particulièrement réjouis de ce que l'effet du Sommet de Rio ait pleinement joué par anticipation pour le Sahel et les régions à risque de désertification. 22 pays ont, à Paris, en mai 1992, signé un accord qui fera sûrement avancer les choses et qui est un bon exemple de coopération écorégionale.

*

Et puis il y a les villes (auxquelles j'ai consacré beaucoup d'attention) et dont quelques responsables ont donné beaucoup de temps avant Rio, à Montréal, à Berlin, à Curitiba, et à Rio même pour que le Sommet réintègre à la fois la dimension urbaine et les pouvoirs locaux qui n'étaient pas expressément mentionnés dans le mandat confié à la CNUED. Quelque 300 maires de villes ont pu non seulement être présents mais s'engager.

Les responsables des villes et agglomérations, mais aussi des communautés rurales, qui sont ensemble, sans doute de l'ordre de 2 à 3 millions d'unités géographiques dans le monde, sont des partenaires tout à fait essentiels pour l'après Rio. Ces acteurs sont près du terrain et n'oublions pas qu'en l'an 2000 précisément les urbains commenceront, dans le monde, à représenter plus de 50% de la population. Ils sont d'autant plus importants qu'au quotidien ils sont confrontés à la fois aux problèmes de développement et aux problèmes d'environnement et qu'ils ne peuvent les séparer.

Ils ont été épaulés par les principales organisations des pouvoirs locaux au niveau mondial qui se sont réunies pendant deux ans avant Rio; il s'agit principalement de:

- de I.U.L.A.
- de la Fédération Mondiale des Cités Unies
- de l'association des Maires des Grandes Villes du Monde
- de Métropolis

Maires et associations ont, à Curitiba, au Brésil, pris une importante décision reprise à Rio: confirmée dans l'Agenda 21 dans son chapitre 28:

"a) D'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité;

b) D'ici à 1993, la communauté internationale devrait lancer un mécanisme de concertation en vue de développer la coopération technique entre les collectivités locales;

c) D'ici à 1994, les représentants des associations de municipalités et d'autres collectivités locales devraient développer leur coopération et leur coordination afin de renforcer l'échange d'informations et de données d'expérience entre les collectivités locales;

d) Les collectivités locales de tous les pays devraient être encouragées à assurer l'exécution et le suivi de programmes visant à assurer la représentation des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décisions, de planification et d'exécution.

Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants, les organisations locales et les entreprises privées afin d'adopter "un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité".

Voilà ce qui est écrit dans Agenda 21. Mais l'essentiel est de passer de l'Agenda aux actes. C'est pourquoi les associations internationales de niveau mondial et les principales associations régionales doivent continuer à travailler ensemble. Il est très encourageant à cet égard, en reliant ce que je dis maintenant à ce que j'ai dit sur les régions, de voir que l'on peut prendre appui sur des associations régionales des villes: elles existent pour l'Europe, pour les pays francophones, pour les villes arabes, et, depuis deux ans, pour la Méditerranée. Ces associations régionales sont essentielles car je pense, quant à moi, que l'on avancera plus vite à l'échelon régional qu'à l'échelon planétaire.

Mais les pouvoirs locaux auront d'abord à s'engager chez eux sur la voie d'Agenda 21 locaux, c'est à dire de préparer et d'adopter des programmes municipaux, à 5 ou 10 ans, de développement durable.

Ces programmes, si l'on veut qu'ils soient concrets, doivent porter sur des objectifs fixés par les pouvoirs locaux eux-mêmes avec ambition mais en fonction des conditions et des possibilités locales réelles. Les responsables des villes pourraient ouvrir, tous, les mêmes chapitres mais détermineraient eux-mêmes les rythmes de leurs efforts et les dateraient. Ainsi l'on pourrait, en marchant, concilier la volonté commune, planétaire, et la diversité des situations. (Quel sens aurait un stéréotype obligatoire conduisant des villes à environnement totalement désertique à réaliser des espaces verts ou des villes où la bicyclette est reine à jouer le tout pour le tout avec des transports collectifs?).

De tels engagements, ici schématisés (1), constituant des programmes municipaux d'environnement et de développement durable ne se feront pas tout seuls. Il n'y aura pas de germination spontanée. Il conviendrait que les Nations Unies à travers les associations internationales des villes et à travers les associations régionales fassent appel à quelque 100 villes de type différent, de taille différente et choisies dans les grandes régions du monde pour qu'elles se portent volontaires et réussissent, en un ou deux ans, à engager ces programmes en transparence et en bonne concertation avec les populations. Ce seraient des bancs d'essai pour le monde.

Pour les aider, une task-force au niveau des Nations Unies pourrait utilement travailler sur les expériences possibles d'écodéveloppement, chapitre par chapitre, sur les coûts et avantages par type de situations.

*

Il serait possible enfin de croiser les échelles régionales et locales, par exemple en encourageant la création, dans le monde, d'une demi-douzaine d'"aires d'écodéveloppement" où seraient privilégiés, avec un esprit d'innovation, des activités et des emplois s'inscrivant dans les perspectives du développement durable. Ces aires ou régions pilotes d'écodéveloppement bénéficieraient du concours d'équipes légères de conseil et d'appui aux petites et moyennes entreprises. Ce que Roosevelt avait fait avec la Tennessee Valley avant la guerre pour des grands aménagements et des grands travaux, pourrait être repris d'une autre manière bien sûr, avec ces régions pilotes.

---

(1) cf. annexe n°2.

*
* *

Ainsi viennent d'être passées en revue quelques unes des conditions auxquelles, à mon avis, peuvent être "entraînés" les partenaires principaux de l'après Rio.

Trois points forts sont essentiels pour l'immédiat:

1. La diffusion immédiate et large d'Agenda 21 et des travaux de Rio.
2. Le menu qui sera présenté pour la première réunion de la Commission pour le développement durable qui se réunira en juin 1993 (1).
3. L'annonce d'une action pour l'après Rio fondée sur le partenariat et la montée en puissance de la responsabilisation.

---

(1) Quant au contenu, qu'on ne fasse pas ce que l'on fait habituellement: demander à la Commission de passer en revue tout, plus les rapports des organes des Nations Unies, plus les rapports nationaux, ou encore de découper les domaines par tranches.

Il faut mettre la Commission au travail, (et non sur orbite), avec des programmes bien focalisés. Par exemple sur des sujets qui font bien le lien entre environnement et développement et évitent de faire de l'incantatoire avec le "développement durable". Le sujet de l'emploi paraît tout à fait approprié en le calant sur les économies de ressources, de matériaux et d'énergie: l'eau, le recyclage, etc...; autre sujet la coopération Sud-Sud et la diffusion des expériences et innovations d'écodéveloppement les plus réussies.

*
* *

Qu'il me soit permis de conclure en disant que l'enjeu est tel qu'il y a du pain sur la planche. Et qu'il est temps d'enfourner la pâte et non de donner bonne conscience à des sociétés paresseuses pendant que le monde, ou en tout cas plus du tiers de la planète, est en crise, en survie, ou joue, au présent, son seul patrimoine: la Terre.

Et dans cette gigantesque course de vitesse, et à ceux qui sont résolus à aller vite, je dédierai les hommages d'Appolinaire: "à ceux qui combattent aux frontières de l'illimité de l'avenir".